CAPÍTULO 2

Conflicto agrario

En el cruce entre las condiciones de producción de las regiones y los territorios como espacios discretos, más definidos, de los distintos asentamientos humanos y del control y uso de las tierras surgen y se amplían conflictos de diversa naturaleza, siendo los más destacados los de su uso y control. Entre los primeros se han destacado la deforestación, en particular en ecosistemas frágiles, laderas, humedales, bosques secos, para asignarles usos no compatibles con su configuración, que impiden su recuperación. Es el caso de prácticas como agriculturas intensivas, mecanizadas, con aplicación de agroquímicos que destruyen organismos y microorganismos presentes en los suelos (como insectos y aves polinizadoras), implantación de sistemas de riego con aguas que salinizan los suelos o de maquinaria agrícola que los compacta e impide su oxigenación, destrucción de cubiertas boscosas que induce la erosión de laderas y suelos ondulados, así como de las rondas de ríos, quebradas, lagunas y ciénagas.

Por otra parte, la imposición en los territorios de proyectos ("intencionalidades") que entran en contradicción con los de ocupantes anteriores de esos espacios a través de la conquista, la expropiación o el subyugamiento desencadena conflictos que generalmente asumen formas violentas contra la resistencia de los dominados. Como se verá a continuación, estos dos tipos de conflictos se han combinado en la formación de la frontera agraria del país, y han dinamizado tanto la destrucción de ecosistemas como la confrontación social armada.

Transformación de territorios según su uso

Colombia tiene 114 millones de hectáreas. De ellas, según el IGAC, 15 millones tienen vocación agrícola (13 %), 8 millones son aptas para praderas (6,9 %) y 67 millones (58,1 %) tienen vocación para bosque de protección (véase la tabla 1). En estas cifras, los valores de área y porcentuales pueden no coincidir con el área oficial, lo que también ocurre con los referidos a los usos de esas superficies (véase la tabla 2). Las variaciones se aprecian según las fuentes consultadas en cada caso, ya sea el IGAC o el Censo Nacional Agropecuario (CNA) realizado por el DANE, y posiblemente se relacionan con las diferencias en las categorías así como en los métodos de medición.

TABLA 1.
Vocación de los suelos en Colombia

	Vocación	
	Hectáreas	**%**
Agrícola	15.000.000	13
Ganadera	8.000.000	6,9
Agroforestal	19.000.000	16,5
Forestal de producción	4.000.000	3,5
Protección (forestal y otras)	67.000.000	58,1
Cuerpos de agua	2.000.000	1,7
Otros	232.000	0,2
Total	115.232.000	100

Fuente: IGAC *et al*. (2012).

TABLA 2.
Uso de los suelos en Colombia

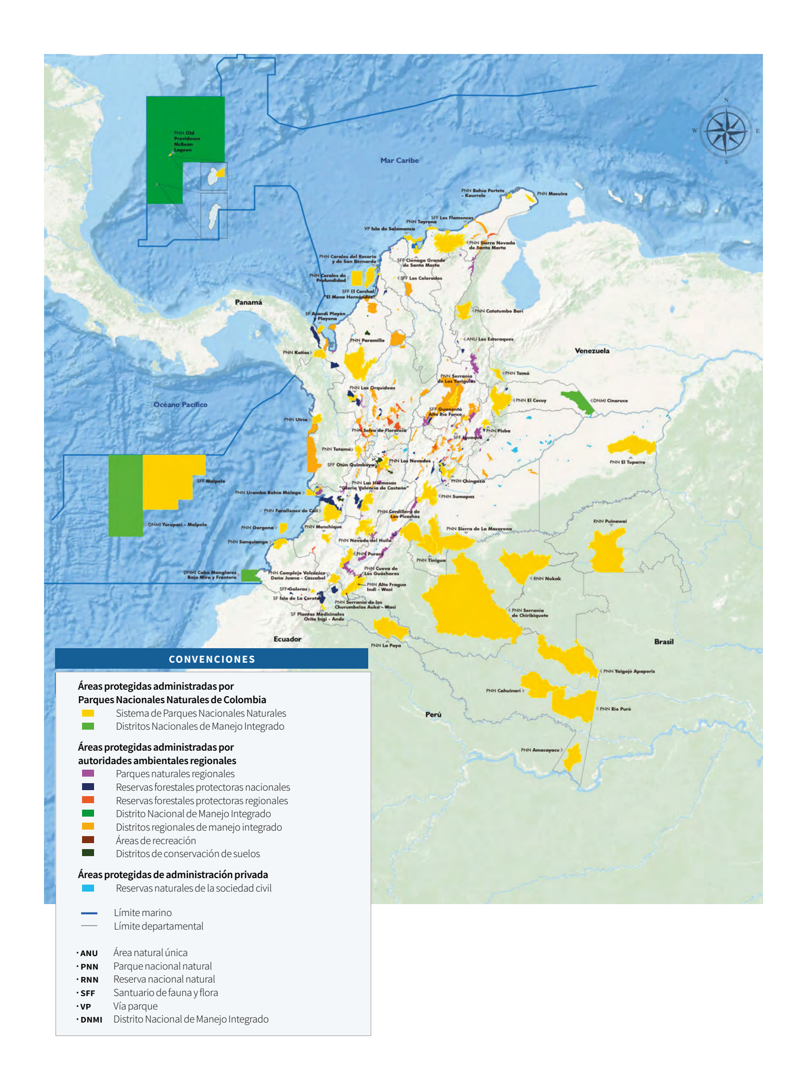
	Uso actual	
	Hectáreas	**%**
Uso agrícola	8.500.000	7,6
Pastos y rastrojos	34.400.000	30,9
Bosques naturales	63.200.000	56,7
Uso no agropecuario	2.500.000	2,2
Otros usos	2.800.000	2,5
	111.400.000	100

Fuente: DANE (2015)

¿Qué tanta tierra tenemos? ¿Cómo está distribuida?

¿Qué nos dicen los censos agropecuarios?

En términos estadísticos, un *censo* es un recuento de personas u objetos que pretende contarlos a todos. Un censo de población se



MAPA 6.

Áreas protegidas de Colombia

Fuente: SINAP (2018).

ocupa de todas las personas y en el caso de las actividades agrícolas pretende contar todas las unidades ocupadas en estas labores; así, un *censo agropecuario* informa sobre cuántas de ellas existen y sus características. En Colombia hemos tenido tres censos agropecuarios y varias muestras que nos informan sobre una porción representativa de éstas.

Las relaciones de fuerza entre estos sectores tomaron cuerpo en la organización espacial del país, en sus estructuras políticas y en los sistemas de la propiedad. Lo expresan de manera reiterada los distintos ejercicios realizados hasta hoy, a partir del Censo Cafetero de 1932 y, en particular, de la Muestra Agropecuaria de 1954. Según ésta última, cumplida en 16 departamentos, la frontera agraria abarcaba entonces 27,7 millones de hectáreas. En cuanto a la distribución de la propiedad, constituida entonces por 919.000 explotaciones, las 8000 que tenían más de 500 hectáreas (el 0,9 %), abarcaban poco más de once millones de hectáreas, correspondientes al 44 % de la superficie ocupada. Las 500.000 explotaciones con menos de cinco hectáreas (el 54 %), cubrían poco más de un millón de hectáreas (el 3,5 % de la superficie ocupada).

TABLA 3.
Resultados Muestra Agropecuaria (1954)

Número total de explotaciones	919.000
Superficie ocupada	27.748.000 ha
Superficie cultivada	6.053.000 ha
Superficie en pastos	13.437.000 ha
Explotaciones con más de 501 ha	8093 (0,9 % de las explotaciones)
Superficie de explotaciones con más de 501 ha	11.164.021 ha (35 % de la superficie)
Explotaciones con menos de 5 ha	503.000 (61 % de las explotaciones)
Superficie explotaciones con menos de 5 ha	1.016.345 ha (3,5 % de la superficie)
Número cabezas de ganado	10.994.000

Fuente: DANE (1956)

Estas proporciones se conservaban en el Censo Agropecuario de 1970, cuando la superficie ocupada se extendía por 30.995.000 hectáreas. Las unidades con más de 500 hectáreas, 0,7 % del total, abarcaban el 40,8 % de la superficie ocupada, en tanto que las de menos de cinco hectáreas (el 43 %) participaban en el 4,3 % de la superficie.

Sesenta años después de la primera medición, el Censo Agropecuario Nacional del 2014 registra cómo el país pasó de los mencionados 27,7 millones de hectáreas de 1954 a 113,0 millones de hectáreas. Mientras las unidades con más de 500 hectáreas continúan representando el 0,7 % de las explotaciones y controlan el 41,1 % de la superficie, las de menos de cinco hectáreas (69,9 %) cubren el 4,8 % del área predial. Este reparto de la propiedad agraria representa un coeficiente de Gini de 0,86 según el *Informe nacional de desarrollo humano* (PNUD 2011).

TABLA 4.
Distribución de la propiedad según tamaño y superficie 1960-2011

Tamaño explotaciones (ha)	N.° de explotaciones		Superficie (ha)	
	1960	2011	1960	2011
0-5	1.020.573	1.816.746	1.779.774	2.438.638
6-10	148.312	265.738	1.441.341	1.920.597
11-50	189.061	376.027	6.653.053	8.595.215
51-100	39.598	74.511	4.430.616	5.235.532
101-500	34.926	51.448	9.830.310	9.767.734
501-1000	3.217	5.426	2.821.648	3.949.060
Más de 1000	1.724	3.105	8.844.550	8.345.141
Total	1.437.411	2.593.001	35.801.292	40.251.917

Fuente: Elaboración propia con base en cálculos de William Chavarro sobre *Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia* (2012); Luis Lorente *et al*. (1994); Alberto Pardo (1979).

En términos del uso de los suelos, de los 27,7 millones de hectáreas ocupadas en 1954, 6 millones (el 22 % de la superficie) se hallaban en cultivos, en tanto que 13 millones (el 48 % de la superficie) estaba cubierta por praderas. El hato ganadero, compuesto por 10,9 millones de cabezas, ocupaba una proporción de menos de una cabeza de ganado (0,8) por hectárea. Según el Censo Agropecuario del 2014, de las tierras para uso agropecuario, las dedicadas a cultivos alcanzan poco más del 19 % de la superficie, en tanto que el 80 % está cubierto por praderas, para un hato de 22 millones de cabezas, con lo cual se mantiene una proporción de 0,7 cabezas por hectárea, similar a la de 1954. El *Informe de desarrollo humano* (PNUD 2011) deduce de estas proporciones que existe una relación estrecha entre la elevada concentración de la propiedad y su utilización predominante en pastos.

Estas cifras revelan una estructura de la propiedad y del uso de la tierra inamovible, caracterizada por la supremacía de la gran propiedad y la subutilización de los suelos; un patrón reforzado a través de la guerra, extendida por más de cinco décadas, durante las cuales procedieron sin efectos dos leyes de reforma agraria. Esta decisión de las dirigencias nacionales de preservar esta estructura de la propiedad de la tierra viabilizó la implantación de cultivos destinados al narcotráfico en las áreas de colonización hacia donde fueron dirigidos los campesinos expulsados de sus tierras por la guerra.

La agudización de la concentración de la propiedad en el marco de la ampliación de la frontera agraria ha estado vinculada a dos procesos articulados a condiciones internas y externas: por una parte, la decisión de las élites nacionales de cerrar el paso a una reforma agraria efectiva que democratizara el acceso a la propiedad de la tierra, a cambio de la cual precipitaron a las familias campesinas sin tierra a las fronteras de la colonización. Por otra, la incorporación de Colombia a la economía del narcotráfico, en la cual la producción nacional de psicotrópicos resultó

altamente competitiva por sus bajos costos de producción derivados de las tierras baratas en las que se obtienen los cultivos de uso ilícito y de los también bajos costos de la mano de obra proporcionada por campesinos y trabajadores informales vinculados a esta economía.

Parte sustancial de los recursos generados por el narcotráfico que han ingresado al país han sido invertidos en la compra de tierras, dadas las condiciones de informalidad que rodean a estas transacciones, lo cual permite legalizar estos activos con extendidos efectos en la concentración de la propiedad, la ampliación de la frontera y la irrigación de estos recursos en todas las estructuras del poder.

Si bien estos procesos comparten elementos comunes, también producen efectos diferenciados en las regiones. Su comprensión y las iniciativas para transformar los resultados requieren, además de directrices trazadas desde los niveles centrales, el fortalecimiento de la perspectiva local y territorial. Esta opción afianza su entendimiento y abre la vía a la incorporación de las comunidades en la construcción y la gestión de nuevos procesos.

La lectura longitudinal de la composición regional de la estructura agraria evidencia como tendencia central el afianzamiento de un patrón dominado por las grandes unidades, expresado en el coeficiente de Gini citado, con departamentos que lo superan, en particular en el occidente del país (Cauca, Chocó, Quindío, Valle y Antioquia). Esta tendencia, plena de conflictos generalmente violentos, resulta de la apropiación de las tierras como medio para adquirir y ejercer el poder político y, más recientemente, para legalizar dineros procedentes del narcotráfico y ha conducido a que la expansión de la frontera agraria resulte absorbida por la gran propiedad.

Como resultado de la permanencia de este sistema agrario, se ha restringido la producción de los bienes agrícolas y agravado la dependencia alimentaria del país, que de haber contado con un autoabastecimiento superior al 90 % hoy debe importar entre el

30 % y el 50 % de sus alimentos, lo cual reduce la generación de empleo e ingresos, reproduce y amplía la pobreza (estimada en el 47 % de la población rural) y retrasa el desarrollo económico y social del conjunto de la sociedad nacional.

En términos del sistema regional, este patrón ha producido un conjunto de "territorios en conflicto" entre los intereses dominantes y las resistencias opuestas por los sectores subalternos. Dice al respecto la Misión para la Transformación del Campo:

> […] en las diferentes regiones del país se encuentran actores con intereses de orden productivo y social sobre un mismo territorio y con requerimientos de acceso a recursos naturales limitados como son el suelo, el agua, la biodiversidad. Por lo general la solución a los conflictos por intereses se basa en sistemas de poder económico y político, sin tener en cuenta en muchos casos la vocación del territorio. Este tipo de procesos dan (*sic*) origen a la subutilización y sobreutilización del suelo y a la generación de insostenibilidad del desarrollo de actividades tanto rurales como urbanas y en otros casos a situaciones de riesgo. (Tomo 1, 233)

Estos desequilibrios en las relaciones sociales y económicas han estado presentes desde antes de la formación de la república y no han sido corregidos; por el contrario, se han profundizado. Han extendido sus efectos a distintos ámbitos y nutrido la cultura política; sus beneficiarios se resisten ante cualquier asomo de cambio, lo cual incide en la persistencia de estas relaciones y de los conflictos derivados de ellas. Por otra parte, este sistema de asimetrías se manifiesta en los espacios sobre los cuales se ha desplegado históricamente la sociedad colombiana, lo cual profundiza las brechas ya existentes, además de prolongar y agudizar las contradicciones y los conflictos sociales.

La reducción sostenida de las superficies sembradas con cultivos transitorios se hace perceptible desde finales de la década de 1960, según la información presentada en el Censo

Agropecuario del 2014. Este período coincide con los años del afianzamiento de la llamada "agricultura comercial", representada por agroexportables (banano, café) y materias primas para las agroindustrias (algodón, caña de azúcar); poco antes, el conflicto armado conocido como la Violencia había provocado la muerte de miles de campesinos y el despojo de sus tierras, lo cual creó las condiciones en términos de disponibilidad de fuerza de trabajo y tierras para los nuevos desarrollos agrícolas.

A mediados de los años setenta la política para el sector incorporó los programas de Desarrollo Rural Integrado impulsados por el Banco Mundial. Éstos incluían componentes de crédito, asistencia técnica centrada en la difusión de la denominada *revolución verde*, consistente en la intervención de componentes genéticos en determinadas plantas, combinada con la aplicación de agentes químicos para elevar su producción y productividad, así como la resistencia a patógenos y condiciones climáticas adversas, además de pequeñas obras de infraestructura. Estas intervenciones incrementaron la oferta alimentaria, lo cual incidió en la reducción de los costos de producción de la manufactura y, en particular, del sector de la construcción, dinamizado por recursos financieros dentro de los cuales se incorporaron los dineros del narcotráfico. Como se señaló, a finales de la década siguiente Colombia contaba con una oferta de alimentos básicos capaz de abastecer su demanda. Estos logros serían luego reversados con la aplicación de las políticas de liberalización comercial anunciadas desde mediados de los años ochenta.

El aprovechamiento agrícola y pecuario: ¿dónde están las mejores tierras y cómo se están utilizando?

Desde la perspectiva de la producción agrícola, la tendencia que expresan los ejercicios censales apunta de manera consistente a

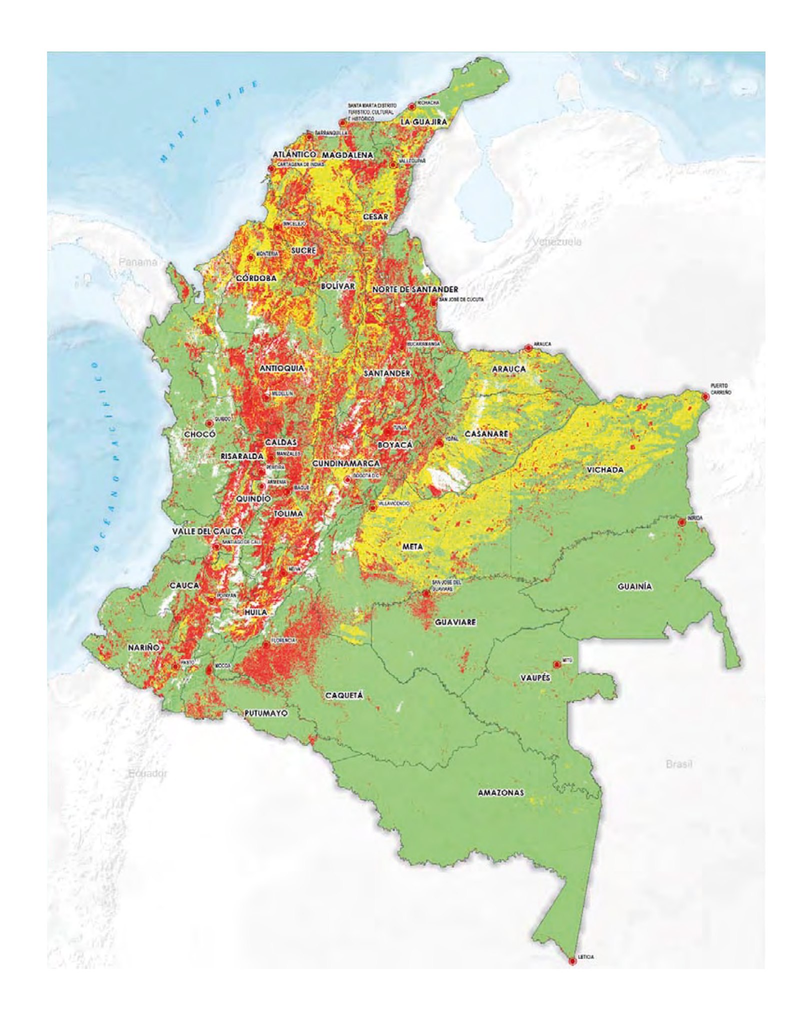
la disminución de las áreas sembradas con cultivos transitorios, de producción de alimentos de consumo directo en economías campesinas y de medianas empresas.

De acuerdo con el Censo Agropecuario de 1960, el área dedicada a cultivos transitorios correspondía al 56 % del área sembrada; en 1970 al 47,4 % y en el 2014 al 16,0 %, en tanto que la participación de los cultivos permanentes ha ascendido del 43,7 % en 1960 al 52,6 % en 1970 y al 74,8 % en el 2014. Actualmente las praderas representan el 80,5 % del área para uso agropecuario, en tanto que solo el 19,1 % está dedicado a la agricultura. La sobreposición del aprovechamiento de los suelos a la cartografía de los tipos de suelos deja ver aún más el conflicto al evidenciar cómo las superficies cubiertas de pastos se extienden sobre suelos con alto potencial agrícola, como se advierte en el mapa 7.

Si bien los procesos señalados tienen elementos comunes, también producen efectos diferenciados en las regiones, como lo muestran estudios recientes.

La integración comercial iniciada en los años noventa tuvo antecedentes relevantes dos décadas atrás, cuando a nivel mundial se produjeron cambios en políticas de inversión, producción y comercialización de materias primas de origen agrícola y mineral. Eran resultado de las dinámicas de su oferta y de decisiones en los centros de poder sobre las inversiones y sus localizaciones, así como sobre la protección a su producción agrícola en los países centrales.

Durante la década de 1990 estas políticas tomaron cuerpo en términos de la asignación de recursos de inversión, reorganización y relocalización de la producción y comercialización de alimentos y materias primas de origen agrícola, una parte de los cuales corresponde al subsector de los agrocombustibles. En esta coyuntura, las políticas económicas del país dieron un giro a sus prioridades en beneficio del sector empresarial, pero en desmedro de los componentes favorables a la mediana y pequeña



MAPA 7.

Vocación y uso de los suelos

Fuente: Elaborado por UPRA (2014) a partir de IGAC *et al*. (2012)

producción agrícola, como puede advertirse en la tendencia seguida por las inversiones en los rubros del desarrollo rural.

En los años recientes, esta tendencia no ha estado acompañada por incrementos sensibles en la productividad que compensen la reducción de las áreas destinadas a la producción de los cultivos temporales con fines alimentarios. Según la Encuesta Agropecuaria de 1995, las fincas de mayor tamaño, en este caso de más de 500 hectáreas, comprendían el 42 % de las tierras dedicadas a la ganadería, uso al cual asignaban más del 15 % de su superficie, en tanto que los usos agrícolas apenas abarcaban el 0,8 %. Por otro lado, las fincas con menos de cinco hectáreas destinaban a la agricultura el 6 % de su superficie.

De esta manera, al disminuir las tierras bajo control de la pequeña propiedad descienden las áreas asignadas a cultivos temporales, propios de la producción parcelaria. La reducción de la oferta agrícola ha sido compensada desde entonces con importaciones crecientes de bienes de origen agrícola y pecuario, pero sin una adecuada reasignación de la mano de obra desalojada de la producción agrícola. De acuerdo con la Contraloría General de la República, en el 2002 se importaron cinco millones de toneladas de alimentos y materias primas de origen agrícola, para el 2008 superaban los ocho millones de toneladas y ya en el 2020, según la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) se habían superado los doce millones de toneladas.

A la reducción de superficies sembradas en cultivos temporales se añaden la expansión de praderas —aplicada como forma de control territorial— y la destrucción de suelos y ecosistemas de bosques. En cuanto a la agricultura parcelaria, las formas de propiedad y sucesión dominantes en las áreas de minifundio ocasionan la subdivisión de las fincas hasta escalas improductivas ("micro minifundio"); los sistemas de producción generalizados en ellas, caracterizados por la explotación intensiva de los recursos naturales con cortos períodos de barbecho debidos a la limitada disponibilidad de tierras, ocasionan deforestaciones,

pérdida de cubiertas vegetales, disminución de la biodiversidad y de la retención del recurso hídrico y erosión de los suelos.

Todas estas circunstancias dan como resultado la pérdida del potencial productivo en estas áreas, la agudización del empobrecimiento de los moradores y su emigración, en la medida en que la mano de obra excedente debe buscar trabajo en las demandas temporales de las zonas aledañas de agricultura campesina, en los mercados más alejados de la agricultura comercial, en las demandas ocasionales de trabajadores no calificados en los mercados urbanos, en la ampliación de infraestructuras viales, la explotación de recursos del subsuelo o en la ampliación de la frontera agraria, incluyendo las labores de los cultivos proscritos.

A pesar de estos procesos, los estudios sobre el abastecimiento alimentario de las ciudades muestran cómo el 63 % de los bienes agrícolas y el 30 % de los pecuarios los proporcionan productores campesinos. En el caso de Bogotá, los 2,8 millones de toneladas de alimentos que ingresaron a la capital en el 2002 fueron proveídos por 516 de los 1089 municipios del país (47 %); y de ellos, el 70 % fue producido por economías campesinas, localizadas básicamente en las áreas rurales de Bogotá y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá (hortalizas, tubérculos y lácteos), Tolima, Meta y Santander.

No obstante, y como lo expresan las cifras del IGAC, existe una discrepancia entre vocación y uso, particularmente en los aprovechamientos agrícolas y en los ganaderos, con efectos negativos para el abastecimiento de alimentos en el primer caso y para la preservación de los bosques y el patrimonio ambiental en el segundo.

De acuerdo con esta misma fuente, el 92,1 % de las tierras aptas para agricultura se encuentran explotadas en usos ganaderos y en matorrales, y casi la mitad del área cubierta de pastos manejados en el país (47 % del área reportada) se ubica en las mejores tierras con vocación agrícola.

Según el Instituto de Estudios Ambientales (IDEAM) y la Misión de Estudios del Sector Agropecuario (DNP 1990), para mediados de la década de 1980 "se había culminado prácticamente el proceso de ocupación territorial de las regiones caribe y andina del país y, en menor medida, de la Orinoquia". Este proceso dio cuenta de buena parte de las siete reservas forestales protectoras establecidas por la Ley 2 de 1959, en la cual se preveía la sustracción de áreas para uso económico. Esta misma ley dejó sin efectos destinaciones y reservas para colonizaciones realizadas a favor de la Caja de Crédito Agrario y el Instituto de Parcelaciones, Colonizaciones y Defensa Forestal (antecesor del Incora) a través de decretos dictados entre 1952 y 1955.

Cabe señalar que a partir de la aplicación de la Ley 135 de 1961, pero especialmente de la puesta en práctica del Pacto de Chicoral, que la hizo aún más débil, la distribución de tierras por parte del Estado se realizó a expensas de estas reservas bajo la socorrida figura de "titulación de baldíos". Además, el reconocimiento de resguardos para pueblos indígenas y las titulaciones de territorios colectivos para comunidades afrodescendientes derivadas de la Ley 70 de 1993 ha ocurrido básicamente sobre estas reservas, en particular la de la Amazonia, en el primer caso, y la de la costa Pacífica en el segundo. Actualmente, mediante el Sistema de Parques Nacionales se encuentran protegidas 9.186.883 hectáreas en 34 parques nacionales, dos reservas naturales y ocho santuarios de fauna y flora que atienden los servicios ambientales de provisión de agua, protección de la biodiversidad con alguna representatividad de los ecosistemas del país (véase el mapa 6). Es evidente que el costo de preservar un patrón de la propiedad de la tierra en el interior de la frontera agraria, caracterizado por su elevado nivel de concentración, ha sido el sacrificio de buena parte de estas reservas forestales.

Ante los crecientes conflictos en torno a la ocupación, la apropiación y el uso del territorio colombiano se han planteado varias iniciativas soportadas en diagnósticos realizados desde

hace varios años. Uno de los más calificados ha sido el adelantado por el IGAC junto con la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria (Corpoica), el cual expone el contraste entre las vocaciones de la oferta ambiental y su uso, explicando las razones de este contraste. El diagnóstico señala, por una parte, las contradicciones entre las características que ofrecen los suelos y sus destinos recomendables, y por otra, su uso actual y sus efectos, lo cual ha sido causado por los desequilibrios de su distribución como resultado de las relaciones de poder y de la ausencia de un régimen fiscal que obligue a la utilización adecuada de las tierras (IGAC, Corpoica 2002).

Con esta línea explicativa de los conflictos converge Juan Camilo Cárdenas, quien observa: "una estimación de las causas de la deforestación en Colombia sugería que el 73 % del área deforestada del país se debía a la expansión de la frontera agrícola y a una colonización no planificada" (2009, 7). Deriva de lo anterior:

> [...] una razón fundamental del fenómeno migratorio hacia la frontera agrícola surge de las restricciones y concentración de tierras y la violencia política. Estas familias rurales han sido obligadas en muchos casos a abandonar sus tierras, que de otra manera sería productivas para la agricultura comercial o al menos para subsistencia. (2009, 7)

Desde la perspectiva de los derechos de acceso, el territorio colombiano está compuesto por tres modalidades básicas: baldíos y áreas protegidas, bajo la responsabilidad del Estado; territorios colectivos (denominados en la Constitución *tierras comunales de grupos étnicos* y *tierras de resguardo*) y las tierras de propiedad privada. La Constitución ha reglamentado la afectación de estas formas de derecho definiendo las áreas protegidas y los territorios colectivos como inalienables, imprescriptibles e inembargables y declarado como fin de las autoridades de la República la defensa de la vida, honra y bienes de todas las personas residentes en Colombia.

Las relaciones entre la disponibilidad de suelos y su uso actual conllevan conflictos de distinto orden que afectan el patrimonio ambiental de la nación y la calidad de vida de su población. Como señala Cárdenas, entre 1960 y el 2007 el Estado colombiano ha acumulado la titulación y declaración de áreas colectivas en 48.885.212 hectáreas distribuidas así: 31.109.459 en resguardos indígenas, 4.770.407 en títulos de comunidades afrodescendientes y 13.005.346 en parques nacionales naturales: "como resultado de medio siglo de consolidación de estas tres estrategias de reconocimiento jurídico para construir áreas colectivas en el país, casi la mitad del territorio colombiano es hoy un espacio colectivo" (2009, 5).

Pese a esta acción formal del Estado colombiano en reconocimiento de los derechos colectivos, al avanzar la tercera década del siglo XXI el país continúa en medio de un profundo y largo conflicto armado. Éste se ha desarrollado por cerca de sesenta años, lo que lo convierte en uno de los más prolongados del mundo contemporáneo, al tiempo que se extiende por gran parte de su territorio afectando a cerca de la mitad de sus municipios y ocasionando el desplazamiento de cerca de un 10 % de su población. Inclusive en la actualidad, algunos de sus componentes y proyecciones desbordan el espacio nacional.

Conflictos con algunas de estas características han ocurrido y ocurren en otras naciones; no obstante, en Colombia, además de su duración y de sus implicaciones sociales y políticas, plantea proyecciones hacia el entorno que ya comprometen la relativa estabilidad de la región.

En cuanto a las agroindustrias, la Ley 1776 del 2016, la cual establece las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) tiene sus antecedentes en la Ley 160 de 1994, cuyo capítulo XIII define lo referente a "zonas de desarrollo agroempresarial" y forma parte del programa de desarrollo económico con alcances territoriales planteado por la dirección del Estado. Integran el programa los proyectos impulsados en

particular desde la primera administración de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), centrados en el desarrollo de grandes proyectos mineros y los de carácter agroexportador y amplían la trayectoria de exportaciones de oro, petróleo y carbón. Igualmente proyectó rubros agrícolas en los mercados internacionales, como café, banano, cocaína, flores y derivados de la palma africana entre otros, enmarcándolos dentro de las condiciones actuales de los mercados internacionales.

Estos desarrollos, a pesar de haber sostenido al país en el rango de una economía intermedia, no han contribuido a un mejoramiento sustancial de las condiciones de vida de la población ni de su desarrollo productivo, según lo demuestran diagnósticos de entonces, como los contenidos en el *Informe nacional de desarrollo humano* (PNUD 2011), el informe de la Misión para la Transformación del Campo (2015) o el Censo Nacional Agropecuario (DANE 2015). Más aún, las iniciativas dirigidas hacia el desarrollo de agroexportables y los grandes proyectos mineros, lejos de intentar modificar las condiciones de atraso social, técnico y económico, han tendido a afianzarlas y, como se ha señalado, la dirección del Estado no solo persiste en las políticas que han conducido a la postración del campo y a la exacerbación de la guerra, sino que hace caso omiso de lo pactado sobre estos temas dentro del Acuerdo de Paz.

Distribución y uso de los suelos en la oferta de alimentos

En 1989 el Gobierno, a través del DNP y el Ministerio de Agricultura, realizó un estudio sobre el desarrollo del sector, uno de cuyos hallazgos fue el nivel del abastecimiento alimentario, el cual para 1987 contaba con coeficientes de suficiencia del 79,3 % para cereales, 64,7 para oleaginosas, del 100 % para tubérculos, azúcares, frutales, hortalizas y cárnicos, y del 99,1 % para lácteos.

A pesar de las condiciones estructurales que han afectado a la sociedad colombiana y a su mundo rural en las esferas de la distribución de la tierra y el acceso a los recursos de capital estas cifras muestran niveles de la oferta alimentaria que se vieron afectados seriamente por la aplicación de procesos y políticas que conducirían a una mayor concentración de la propiedad y al debilitamiento de la atención del Estado a la producción alimentaria. En efecto, según el Censo Agropecuario del 2014, solo el 9,6 % de las unidades de producción agropecuaria recibió asistencia técnica, el 83,3 % no cuenta con maquinaria y el 83,1 % carece de infraestructura de apoyo para la producción.

El desmantelamiento de la institucionalidad del sector agropecuario impulsada a partir de comienzos de la década de 1990 coincidió con la profundización del descenso de la producción de alimentos y el incremento de las importaciones de estos bienes, las cuales ascendieron de un millón de toneladas en 1990 a cerca de nueve millones en el 2010, con valores de 500 millones de dólares en 1990 hasta más de 4000 millones de dólares en el 2010.

Por otra parte, las condiciones de la estructura de costos de la producción (incluyendo los de la tierra, los insumos, el crédito y las limitaciones viales) debilitan la competencia con las importaciones de los bienes agrícolas altamente subsidiados en el marco de los tratados de libre comercio, en particular con los Estados Unidos, lo que restringe el acceso a los mercados de la producción agrícola nacional, con lo cual, como lo registró el censo del 2014, el 49,3 % de las unidades con menos de cinco hectáreas debieron dedicar el 60 % de su producción al autoconsumo. Los efectos sociales y económicos de estas circunstancias se expresan en las condiciones de pobreza prevalentes en el campo, las cuales, según el Censo de Población del 2005, afectaban al 73,7 % de la población y según el Censo Agropecuario del 2014 al 44,7 %.

A pesar de estas condiciones, la propuesta del Gobierno se ha centrado en tres ejes: la continuidad de los TLC, la profundización de las inversiones mineras y el desarrollo de las ZIDRES.

Esta iniciativa, plasmada en la Ley 1776 del 2016, establece estos espacios a través de los cuales el Estado asigna tierras baldías de la nación a proyectos empresariales para la producción de agroexportables, por tiempos que pueden abarcar decenios y uno de cuyos objetivos es el establecimiento de "zonas francas agroindustriales". La iniciativa, contemplada primero en la Ley 160 de 1994 (capítulo XIII), vino a ser desarrollada en la ley mencionada del 2016, en la cual se modificó sustancialmente el destino de las tierras baldías previsto en las leyes de reforma agraria 135 de 1961 y 160 de 1994 para dotar a campesinos carentes de ellas.

Como se desprende de sus propósitos efectivos, la Ley 1776, demandada poco después de ser expedida, facilita la legalización de compras de tierras que habían sido asignadas a través de la reforma agraria como unidades agrícolas familiares (UAF) y promueve su absorción a través de concesiones de tierras a grandes proyectos agroexportadores. Al tiempo, minimiza su asignación a favor de los pequeños campesinos carentes de ellas o con muy pequeñas posesiones, para los cuales solo se prevé su asociación con grandes emprendimientos en condiciones que semejarían la calidad de aparceros.

Agrava estas circunstancias el propósito explícito de establecer zonas francas agroindustriales (artículo 2, Ley 1776 del 2016) en las ZIDRES, lo cual las convierte en territorios autónomos frente a la legislación laboral y por ende facilita una mayor precarización de las condiciones de trabajo de los asalariados. Esta ley no solo descartaría la titulación de baldíos a través de UAF, las cuales son "flexibilizadas" para ampliar su extensión y asignación a grandes firmas inversionistas, sino que se abre el camino para la anulación de los contenidos favorables a los campesinos de la Ley 160 de 1994. Son ellos el ya mencionado acceso a tierras baldías y el establecimiento de zonas de reserva campesina, intención que ya ha sido manifestada por voceros del empresariado agrícola.

¿Cómo se ha configurado nuestra alimentación y cómo ha sido la formación de nuestro patrimonio genético?

Como resultado de la guerra, de los problemas asociados a la propiedad de la tierra y de las limitaciones técnicas de la producción agrícola para los años 1950 y 1960, Colombia presentaba limitaciones en la producción y la disponibilidad de alimentos, en la salud y en la nutrición de su población, en especial aquella con menores ingresos en las ciudades y en el campo, como se evidenció en distintos estudios sobre salud y nutrición. En pleno desarrollo de la guerra, el Gobierno creó una entidad para atender los problemas del acceso a los alimentos, el Instituto Nacional de Abastecimiento (INA), y acordó con la Administración de los Estados Unidos la importación de alimentos excedentes, en aplicación de la Ley 480 de 1954 de ese país. A mediados de la siguiente década el Gobierno, con la iniciativa del Banco Mundial, diseñó e impulsó el Programa Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN) y como parte de éste se promovió el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI). Este programa, dirigido a pequeños campesinos, buscaba incrementar su producción y productividad en cultivos de bienes alimentarios a través de la transferencia de paquetes tecnológicos de la revolución verde ya mencionada (semillas genéticamente modificadas, insumos agroquímicos), dotación de algunas infraestructuras viales y apoyo a la comercialización de los bienes producidos. Mediante los atractivos de créditos subsidiados y asistencia técnica indujo a una creciente proporción de campesinos a sustituir sus cultivos tradicionales (alimenticios y medicinales) por una canasta reducida de productos orientada hacia los mercados. El DRI se articuló con la configuración y el afianzamiento de programas de vivienda para clases medias urbanas, impulsado por un pujante sector financiero, receptor de recursos procedentes del narcotráfico, que se

benefició con una oferta campesina de alimentos baratos que incidió en la reducción de los costos de la producción de la vivienda urbana. El programa DRI fue aplicado paralelamente al desmonte de la reforma agraria, como resultado del acuerdo entre grandes empresarios y dirigentes de los partidos políticos tradicionales conocido como Acuerdo de Chicoral, así como de la sustitución del reparto agrario por proyectos de colonización en los bordes de la frontera agraria.

A pesar de las reconocidas limitaciones que han afectado a los productores campesinos en términos del acceso a la tierra, a los mercados y las tecnologías, al crédito de fomento, las condiciones agroecológicas del país y sus tradiciones culturales les han proporcionado capacidades para generar una oferta alimentaria con la cual han logrado un elevado nivel de abastecimiento, como lo registró un estudio sobre el desarrollo de la agricultura para finales de la década de 1980.

TABLA 5.
Colombia: Coeficientes de suficiencia de la producción nacional para grupos de productos 1960-1987

(Promedios quinquenales)	Cereales	Oleaginosas	Tubérculos	Azúcares	Frutales	Hortalizas	Carne	Lácteos
1960-1964	92,0	96,3	100,0	99,9				
1965-1969	88,5	98,3	100,0	100,0				
1970-1974	84,1	95,1	100,0	100,0	100,0		100,0	
1975-1979	86,5	76,9	100,0	99,7	100,0	100,0	100,0	96,6
1980-1984	80,0	55,6	100,0	99,9	100,0	100,0	100,0	97,4
1985-1987	79,3	64,7	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	99,1

Fuente: DNP (1990), cuadro n.º 7.1

El desarraigo sistemático que en los 1950 y 1960 azotó en especial a los departamentos de Caldas, Huila, Tolima, Santanderes y Valle del Cauca hoy ya se extiende a las regiones de frontera del

Caquetá, Chocó y la costa Pacífica. Los viejos conflictos agrarios, que dieron triunfos al latifundio con el desalojo de las parcelaciones y colonizaciones campesinas, ahora, alimentados por el narcotráfico, se han convertido en verdaderas guerras por los territorios. Los nuevos desplazamientos continúan ampliando el crecimiento de nuestras "ciudades de campesinos", como llamara Bryan Roberts a las urbes hacia donde se dirigieron los desterrados del campo en las décadas anteriores.

A comienzos de los años noventa se quiso construir una imagen de Colombia como "país ya muy cercano al primer mundo", del que solamente lo separaban algunos retoques de posmodernidad. Sin embargo, nuestra "urbanización" es relativa en la medida en que más del 60 % de los llamados "asentamientos urbanos" son localidades pequeñas, menores de 10.000 habitantes y en buena parte dedicados a actividades vinculadas al campo y a la agricultura.

Por otro lado, estudios sobre el abastecimiento alimentario de las ciudades (Rodríguez 2006) muestran cómo una proporción superior al 50 % de estos bienes los suministran productores campesinos, que hoy reclaman ser tenidos en cuenta en las políticas de abastecimiento alimentario. Estas cifras expresan las pronunciadas diferencias regionales del país: así, en la Amazonia y la Orinoquia la población rural es el 65,3 % del total, en tanto que en la región oriental es del 28 %, variaciones que dan cuenta de las condiciones del desarrollo socioeconómico y territorial en cada uno de esos espacios.

Por otra parte, y como bien se sabe, las economías regionales son bastante heterogéneas y comprenden diversas estructuras productivas que incluyen sistemas agroindustriales (azúcar, palma aceitera, arroz, algodón, cárnicos y lácteos), agrícolas (frutas y hortalizas), extractivos (azúcar, banano, palma aceitera y maderas), minero-extractivos (petróleo y carbón) en donde la producción campesina, sustentada en la mano de obra familiar, participa en diversas proporciones. Según los estudios de Jaime

Forero, para los años 1999-2001 esta participación representó el 67 % de la superficie cosechada y el 58 % del valor de la producción (2010, 69).

Si bien estos alimentos, en particular hortalizas y tubérculos, se cultivan con las tecnologías de la revolución verde, una parte importante de los pequeños productores de diferentes regiones conservan cultivos tradicionales, de origen precolombino, como se observa en los cada vez más visibles trueques y mercados campesinos. Estos eventos, que revalorizan la preservación y el intercambio de semillas, son prácticamente la única posibilidad que existe en el presente de protección de estos materiales genéticos, ante las políticas de desfinanciación de la capacidad investigativa del país, iniciadas a comienzos de los años noventa, en tanto que se transfieren ingentes recursos al Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), con la sorprendente idea de financiarle investigaciones a esta transnacional para luego comprarle sus resultados en los marcos de la comercialización de las tecnologías agrícolas.

Los sistemas de patentes con los que se está implantando la biotecnología y que forman parte de estos marcos apuntan a asegurar y ampliar los mercados para las transnacionales y, de paso, controlar todas las realizaciones logradas en la formación de los patrimonios genéticos de los pueblos. Frente a este riesgo real, es necesario asumir la defensa de nuestro patrimonio, a partir de su valoración, del reconocimiento de cómo se ha forjado y de quiénes han participado en esa construcción para llevarla a nuestra memoria, enriquecerla y hacerla parte de nuestro futuro. En este contexto quedan en evidencia la importancia y la complejidad de nuestra agricultura, representadas en sus aportes al abastecimiento alimentario y, más de fondo, la participación del campo en la construcción de un país posible.

En la composición de nuestro abastecimiento alimentario cuentan los bienes producidos por las agroindustrias nacionales, las importaciones y, con un peso considerable, los

proporcionados por las agriculturas campesinas. En ellos, representados especialmente por hortalizas, tubérculos y otros bienes, cuentan de manera definitiva las tecnologías de la *revolución verde* (como se ha llamado al conjunto de prácticas productivas que incluyen la utilización de semillas genéticamente intervenidas y acompañadas con agroquímicos que les garantizan altos rendimientos), así como también cultivos y prácticas tradicionales, derivadas de nuestra historia biológica y cultural. Estos cultivos y prácticas tradicionales forman parte de nuestra herencia como nación y, por las razones que vamos a examinar, los campesinos parecen haberse convertido en sus principales protectores, a pesar de las circunstancias que no pocas veces los vuelcan contra ese mismo patrimonio.

Los alimentos en las crisis

Nos encontramos viviendo en medio de la convergencia de crisis de distinta naturaleza, en la cual se cruzan los efectos de las variaciones climáticas con los de la pandemia provocada por las mutaciones virales, y la profundización de una tendencia recesiva en la economía mundial. Como consecuencia, se han desestabilizado las condiciones sanitarias, la oferta de alimentos —a la cual dedicaré estas líneas— y la propia gobernabilidad del estilo de desarrollo vigente.

Algunos de estos fenómenos han ocurrido en otras épocas, pero lo particular de este momento es su presencia simultánea, a escala planetaria y como hechos que obedecen en gran parte a la responsabilidad humana. Han sido resultado de decisiones tomadas por quienes han dirigido el destino de las naciones más poderosas, en torno a los sistemas macroeconómicos y financieros, de los sistemas productivos, de explotación de los recursos naturales, de transporte a nivel mundial, de salud, de la cultura, de los patrones de consumo y, en general, de los sistemas de dominación política e ideológica. A su vez, estas crisis han desnudado lo

que desde el poder se ha tratado de ocultar y sus efectos ya se han extendido a nivel planetario, con particularidades en cada sociedad según su historia. Colombia es una buena muestra de los resultados del encuentro de esas tendencias generales con nuestra propia formación como sociedad, y la configuración de nuestro sistema alimentario es una perspectiva apropiada para comprender cómo se han encontrado esas condiciones.

La construcción de nuestra agricultura ha sido particularmente gravosa en términos sociales, ambientales y económicos. Sujeta a un patrón de la propiedad concentrador y excluyente, caracterizado por la subutilización de la tierra, como lo evidenció la Muestra Agropecuaria Nacional de 1954, así como por la sobreexplotación de los trabajadores del campo, por un generalizado atraso productivo, todo lo cual ha tenido como consecuencia una violencia que no para, junto con una elevada prevalencia de la pobreza. No obstante, la biodiversidad del país, la heterogeneidad y riqueza de sus condiciones agroecológicas y la existencia de una población rural relativamente extensa, dotada de una cultura agrícola arraigada, le permitieron contar con una oferta alimentaria que, a finales de los años 1980 hacía de Colombia un país autosuficiente en términos de la disponibilidad de los alimentos de su canasta básica.

Como veremos, estas condiciones habrían de cambiar a partir de la década de 1990, dada la incidencia de tres procesos determinantes, que condujeron al país a la situación en la cual nos encontramos. En primer lugar, la decisión de las dirigencias nacionales de impedir tanto la democratización de la propiedad agraria como la representación política de los sectores alternativos, lo cual ha generado un prolongado conflicto armado; en segundo lugar, la vinculación de Colombia con la economía internacional del narcotráfico y, por último, tan determinante como los anteriores, la sujeción del país a la política exterior de los Estados Unidos, en particular a sus componentes económico, político y militar.

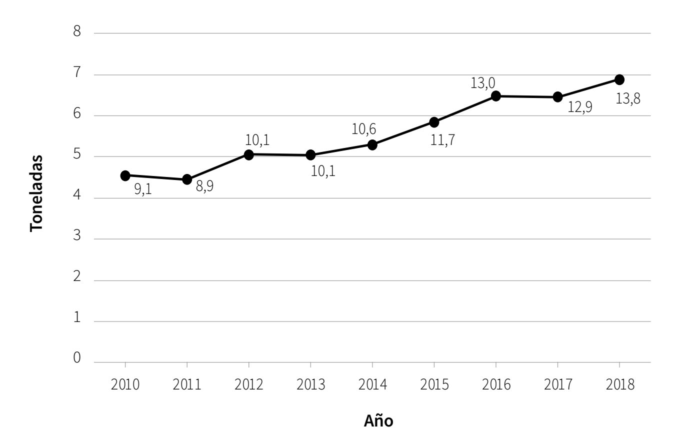


GRÁFICO 1.
Volumen importaciones de origen agropecuario y agroindustrial (millones de toneladas). En el 2018 el volumen de las importaciones aumentó 6,8 % con respecto al 2017.

Fuente: Cálculos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a partir de DANE (2019).

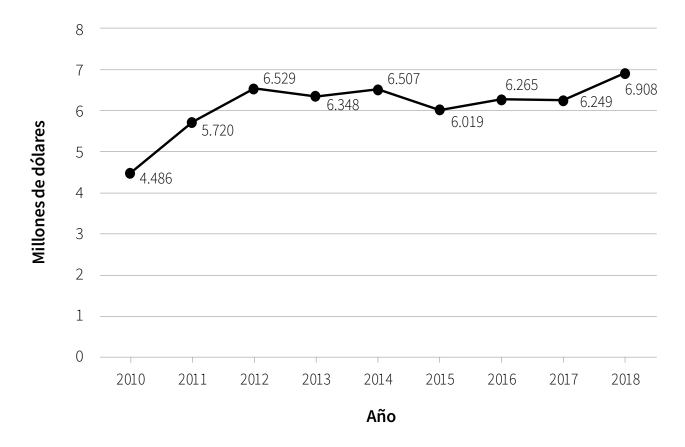


GRÁFICO 2.
Valor importaciones de origen agropecuario y agroindustrial (millones de dólares). En el 2018 las importaciones aumentaron en valor 10,5 % con respecto al 2017.

Fuente: Cálculos del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a partir de DANE (2019).

Como se ha reiterado, Colombia registra niveles de concentración de su propiedad que le asignan uno de los rangos más elevados en América Latina: con una medición del coeficiente de Gini cercana a 0,9, donde 0 representa una distribución plenamente equilibrada y 1 la concentración total (DANE 2015). Esta distribución de la propiedad se ha sustentado en gran medida en el uso de la violencia y en su apropiación ilegal, condiciones que han desencadenado el conflicto social armado actuante en el país por más de seis décadas.

Estas circunstancias, a su vez, remiten a otros referentes de la construcción del sistema alimentario relacionados con los conflictos en torno al acceso a la tierra. Una rápida revisión de los antecedentes del conflicto armado conduce a los escenarios de finales de los años veinte y principios de la década siguiente, cuando se abrieron los debates en los cuales se expidió la Ley 200 de 1936, centrada en la formalización del acceso a la tierra. A pesar de no haber constituido una norma redistributiva de la propiedad, encontró profundas resistencias en los sectores terratenientes, las cuales, como se ha señalado, llevaron a la reversión parcial de la ley de tierras y a la recuperación de la aparcería a través de la Ley 100 de 1944, con el argumento de la necesidad de conjurar el debilitamiento del abastecimiento alimentario, supuestamente amenazado por las tensiones que habría ocasionado la ley de tierras de 1936.

Veinte años más tarde, estando Colombia en plena guerra civil, con sus destierros y destrucciones, el problema alimentario asumió una nueva dimensión. Por una parte, el Congreso de los Estados Unidos había expedido la Ley 480 de 1954, que aseguraba las exportaciones de excedentes agrícolas, en beneficio de sus productores, y aseguraba la posibilidad de utilización política de estas exportaciones. Así ocurrió en Bolivia, donde estos excedentes fueron aprovechados para afectar la alianza de productores agrícolas y molineros, como uno de los ejes de la revolución. En nuestro caso, el Gobierno colombiano, en cabeza del general

Gustavo Rojas Pinilla, había suscrito en 1954 un convenio con el Gobierno estadounidense para incorporar estos excedentes y ya era el quinto país latinoamericano en importación de alimentos de ese país, y no eran desconocidos los testimonios sobre los efectos de la guerra en el hambre y en el empobrecimiento de las comunidades rurales. Pero, a pesar de la guerra y de sus consecuencias, el país logró recuperar su producción agrícola hasta los niveles de autoabastecimiento señalados.

Tal como se mencionó, frente a la concentración de la propiedad y a los efectos asociados a ella se promulgó la Ley 135 de 1961, de Reforma Social Agraria. A pesar de contar con el padrinazgo del Gobierno de los Estados Unidos, las dirigencias nacionales entrabaron su aplicación poniendo en marcha el Pacto de Chicoral de 1972, a partir del cual se sustituyó el limitado reparto agrario propuesto en dicha ley por programas de colonización en los bordes de la frontera agraria, los cuales deberían ser acompañados por el Estado. La promesa de la presencia institucional no se cumplió y en su lugar llegaron los agentes del narcotráfico, en plena expansión en los Estados Unidos. En ese país, enganchado entonces en su guerra contra Vietnam, se escenificaba un amplio movimiento a favor de la paz, que fue extensamente combatido desde el *establecimiento* a través de la judicialización y el asesinato de dirigentes del movimiento, así como con la difusión del consumo de drogas narcóticas como distractor de la movilización política. En Colombia, por sus condiciones geográficas y ecológicas, existe un inventario relativamente numeroso de plantas con potencial para este tipo de usos. Así, la decisión de frenar la reforma agraria y de localizar a los colonos en tierras marginales hizo su oferta de los derivados de estas plantas altamente "competitiva" en el mercado internacional de los narcóticos, ¡debido a sus bajos costos de producción, con tierras baratas y mano de obra igualmente barata! Vendrían luego de la implantación del narcotráfico la nueva fase de la guerra, los desplazamientos y acaparamientos de tierra con los fines conocidos y la destrucción

de la oferta alimentaria, en gran parte como consecuencia del Tratado de Libre Comercio (TLC), como se denunció en el paro campesino del 2013.

En el transcurso de poco más de tres décadas, la economía ligada al narcotráfico, de la mano de las políticas neoliberales de *libre comercio,* condujo al país a la destrucción de los modestos avances logrados en el desarrollo de su manufactura y de una agricultura que lo abastecía de alimentos y algunas materias primas. En la estructura de la propiedad agraria se hicieron patentes los efectos de las compras masivas de tierras por parte de narcotraficantes y asociados para la legalización de capitales "repatriados", y junto con su concentración se profundizó su subutilización, acentuada por efectos de la guerra desplegada desde décadas atrás, con el desplazamiento de más de siete millones de habitantes del campo y el abandono de cerca de ocho millones de hectáreas. Este efecto habría de coincidir con la implantación de la llamada apertura económica desde comienzos de la década de 1990 y con el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos en la primera mitad de la década del 2010, efectivo al avanzar ese decenio.

En el marco de la pandemia, el país ha regresado a su calidad de importador neto de alimentos, no por sus condiciones agroecológicas ni por la ausencia de comunidades productoras de alimentos —las cuales, a pesar de haber sido diezmadas por la guerra son aún capaces de recuperar el abastecimiento alimentario del país—, sino como resultado de la aplicación de las políticas impulsadas desde los intereses comerciales de los Estados Unidos, secundados por quienes se esfuerzan en representarlos desde las posiciones de mando, ya sea de las decisiones sobre el comercio exterior, ya desde la guerra, tal como ocurrió en la propia Vicepresidencia de la República, asociada con actividades ligadas al narcotráfico, como lo recordó la revista *Newsweek* al entonces mandatario, Álvaro Uribe Vélez, a comienzos del 2005, cuando se inició la adhesión al TLC.

La destrucción de la oferta alimentaria resultante del éxodo campesino sería concomitante con los impactos de las importaciones de estos bienes, en particular desde los Estados Unidos, acordados entre los agentes del Gobierno de ese país y los funcionarios nacionales en torno a los tratados de libre comercio. Los "giros" de la política agropecuaria confluyeron con los éxodos resultantes del conflicto armado, así como con las migraciones rural-urbanas, en general, para incidir en una transición en el sistema agroalimentario, en particular en las condiciones de la oferta y la demanda alimentaria.

Los desplazamientos de una elevada proporción de las poblaciones rurales hacia las ciudades produjeron o agravaron su empobrecimiento, en la medida en que se ha tratado de familias campesinas, muchas de las cuales disponían de tierras y otros haberes abandonados en el éxodo, debido a lo cual perdieron las condiciones de autosubsistencia con las que habían contado previamente. Su reubicación en las ciudades ocurrió en condiciones de nuevos pobres, con sus posibilidades de acceso a vivienda e ingresos disminuidas, agravadas, como se sabe, en la coyuntura actual de las crisis, debiendo adaptarse además a las nuevas condiciones de la oferta y la demanda alimentarias, configuradas por la selección y la preparación de los alimentos, la vivienda, el transporte y los hábitos alimentarios citadinos.

Bajo los impactos de la convergencia de las crisis, el país y en particular sus comunidades más vulnerables sufren los resultados de las decisiones políticas tomadas por quienes han actuado bajo la cubierta de un modelo económico construido como resultado ya sea de deficiencias académicas, ya de compromisos desleales con el país, ya de procederes acampados en lo delictivo. Cuanto más profundos sean los efectos de esta crisis en la salud y el bienestar de la nación, mayores serán sus responsabilidades y mayores los alcances de las reformas que será necesario impulsar para lograr la transición del país hacia un rumbo sano y democrático.

La minería

La actividad minera extractiva ha tenido una participación central en la economía colombiana, aun desde antes de su formación como Estado independiente, a través de las producciones y exportaciones de metales preciosos (oro y plata), petróleo, esmeraldas, a los cuales se han añadido el platino y minerales de más reciente aprovechamiento, como el coltán. Los análisis de la economía durante el período colonial asocian, incluso, al "país agrícola", representado por su región oriental, con el "país minero" del occidente, al cual proporcionó sus alimentos básicos (Nieto Arteta 1999), estando ligados los ciclos económicos a la dinámica de los yacimientos y al comportamiento de la economía internacional. La fase de crecimiento de la economía colombiana configurada a partir de la segunda década del siglo XX estuvo asociada directamente a estos dos componentes: por una parte, las exportaciones agrícolas (en especial, café) y por otra, las inversiones externas en agroexportaciones (plantaciones bananeras) y exploraciones/explotaciones petroleras, en particular. Desde la década de 1980 la minería del carbón entró a participar de manera relevante, presentando una cifra de 82 millones de toneladas anuales en el 2019, con ventas de 7500 millones de dólares anuales.

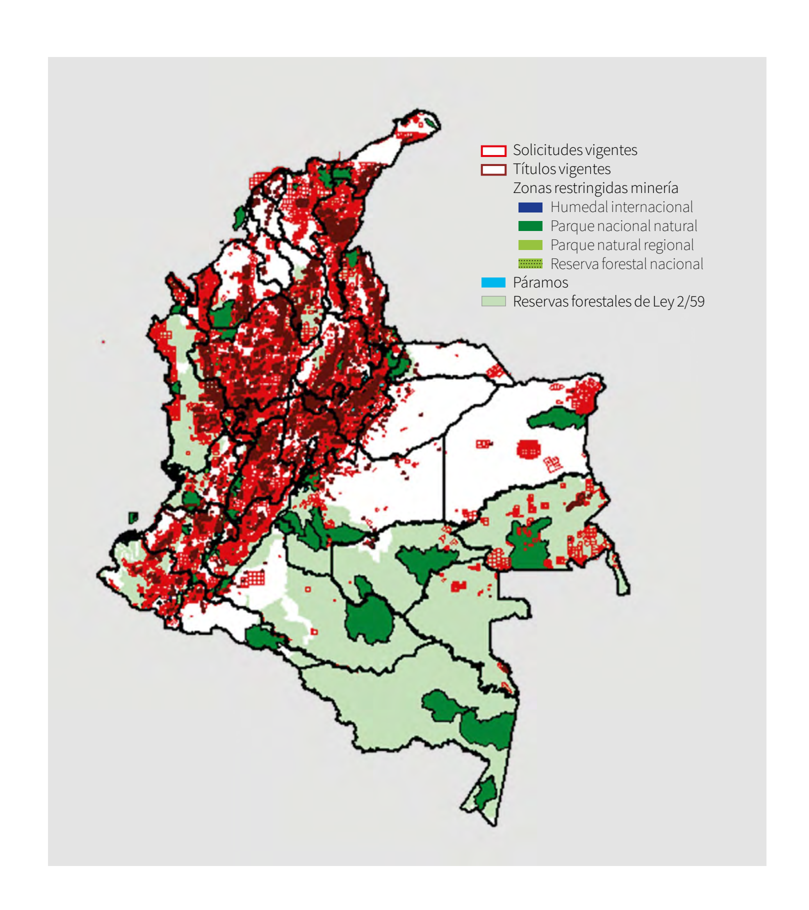
Los planes de desarrollo del 2002 al 2018 reiteran la vinculación del país con los mercados internacionales en los términos fijados por los tratados de libre comercio para minerales, agroexportables e importaciones de bienes manufacturados y alimentos. En el campo de las inversiones mineras, el Estado mantiene reducidos controles ambientales junto con elevados subsidios y exenciones. De acuerdo con un estudio producido por la Contraloría General de la República, el valor de estos beneficios otorgados a las empresas mineras, añadido a los incumplimientos de sus responsabilidades fiscales, supera el valor de las regalías percibidas por el Estado.

Estas condiciones han favorecido la expansión de las áreas en explotación a 5,8 millones de hectáreas, a las que se suman las correspondientes a los 7264 nuevos títulos otorgados a partir del 2000 así como a las 17.429 solicitudes en trámite. La distribución geográfica de las áreas en las cuales se desarrolla la minería se extiende a lo largo y ancho del país, afectando regiones de las cordilleras, los valles interandinos y el litoral del Pacífico con efectos negativos en las fuentes hídricas, los suelos de laderas, los suelos con potencial agrícola y los asentamientos humanos (véase el mapa 8). Se inscribe en la apreciación de las tendencias en la apropiación de la tierra, de su transformación y control como *producción social del espacio*, la cual permite integrar historia y espacio, así como apreciar la proyección geográfica de las contradicciones sociales.

Usurpación y desplazamiento

La Comisión Colombiana de Juristas en su estudio *Revertir el destierro forzado*, elaborado bajo la dirección de Catherine Bouley, trasciende el análisis de las características y condiciones del desplazamiento forzado para exponer el laberinto de los instrumentos creados para proporcionar la atención del Estado a las víctimas de la tragedia y, de paso, cuestionar la voluntad política de los colombianos para no repetir esta historia. Con respecto a estos instrumentos, Bouley concluye: "La normatividad nacional: una protección de papel" (2006, 66), tal como lo demuestra la sentencia T-025 de septiembre del 2004 de la Corte Constitucional, que señala, sin concesiones, la evasión sistemática por parte de las instituciones, de sus obligaciones legales frente a la población desterrada.

Esas evasiones no son accidentales: al examinar el contexto económico, político y legal en el que han ocurrido las fases más caracterizadas del despojo de tierras, en particular desde



MAPA 8.
Zonas protegidas, solicitudes y títulos mineros

Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS, 2009).

comienzos de esta década, es posible comprender, por un lado, la coherencia de las políticas que explican el destierro como mecanismo coherente dentro de la vía del llamado desarrollo en Colombia y, por el otro, la inoperancia de la protección a las víctimas.

Varias iniciativas jurídicas de similar talante temático y político tuvieron convergencia en este cuatrienio y le otorgaron especial coherencia al "modelo": la reforma laboral (Ley 789/2002), la ley de justicia y paz (Ley 975/2005), la ley forestal (Ley 1021/2006) y la ley de desarrollo rural, en debate en el Congreso. No es fácil sustraerse al atractivo de interpretar esta convergencia de iniciativas jurídico-políticas como resultado de una intención de largo alcance; no obstante, los efectos de estas normas no parecen dejar dudas sobre la cercanía de sus propósitos. Encontramos una coincidencia temporal y política de la decisión de legalizar condiciones de contratación para una elevada oferta de mano de obra caracterizada por la pauperización generada por el destierro forzado, la desorganización y la consecuente ausencia de capacidades para negociar su remuneración. A esta decisión se suma la legalización de la acción paramilitar y, en particular, la de los bienes obtenidos mediante presiones, asesinatos, compras forzadas y ocupaciones de hecho.

Cabe examinar la —al menos aparente— coherencia de algunas de las más descollantes iniciativas políticas y legales que enmarcan las relaciones entre las transformaciones económicas de la década pasada (y que llegan a estos días) y los destierros a los que vienen siendo sometidos centenares de miles de colombianos.

Estas medidas enmarcan un escenario configurado por seis procesos correlacionados, a saber:

- tradición del despojo y concentración de la propiedad territorial
- afianzamiento de la agricultura de plantación

- debilitamiento de la agricultura campesina
- implantación de normas que legalizan la expropiación por medios violentos
- implantación de normas para la expropiación de territorios y bosques
- implantación de normas laborales para la sobreexplotación de la mano de obra.

Tradición de despojo y concentración de la propiedad territorial

De acuerdo con el Banco Mundial, en los años 1999 y 2000 Colombia presentaba la cifra más elevada de desplazados en el mundo con 1,8 millones de personas en esta condición, seguida por Afganistán, Angola e Iraq. Según CODHES, para el segundo trimestre del 2005 se contabilizaban 3.563.504 personas afectadas. De la mano del despojo y el destierro ha ido la concentración de la propiedad: según un estudio del IGAC y Corpoica realizado en el 2002, las fincas con más de 500 hectáreas controlaban el 61 % de la superficie predial y pertenecían al 0,4 % de los propietarios (CEDE/Banco Mundial, 2004).

Lo ocurrido en este período ha sido el afianzamiento de la vieja tendencia hacia la concentración de la propiedad rural, documentada por varias fuentes, entre ellas informes del Banco Mundial, desde aquel que dirigiera Lauchlin Currie en 1950 hasta el más reciente estudio sobre la política de tierras, el cual estima un coeficiente de Gini de 0,81 con base en el avalúo catastral y de 0,85 con base en el área bruta. No ha sido ajeno a este entorno el ingreso de los recursos del narcotráfico: los traficantes de drogas buscaron mecanismos de lavado, uno de los cuales fue la adquisición de bienes raíces urbanos y rurales, en una dinámica ampliamente conocida.

Un debate promovido por la Procuraduría General de la Nación a raíz de la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio

publicitó los estimativos sobre las tierras controladas por narcotraficantes y paramilitares, los cuales superan los cuatro millones de hectáreas, cifras que han reforzado la concentración monopólica de la propiedad y reiterado el significado político y estratégico de la gran propiedad territorial.

A su vez, el despojo de las tierras a medianos y pequeños propietarios históricamente ha estado acompañado de crecientes sesgos autoritarios y violentos en la dirección del Estado y tiene una profunda raigambre en la historia de nuestra sociedad.

Estos sesgos actúan particularmente en torno a las relaciones "tierra-población", inciden de manera determinante en la distribución del poder político y el ingreso y condicionan la persistencia y ampliación de la pobreza y la restricción del mercado interno. Estos efectos limitan el desarrollo político y la creación de bases reales para la construcción de una sociedad digna y equilibrada.

Al mismo tiempo, cabe resaltar que estos procesos se han venido imponiendo con costos económicos y sociales crecientes para las capas mayoritarias de la población, gracias a mayores restricciones de las libertades públicas, todo lo cual potencia, finalmente, los componentes más regresivos del régimen político colombiano. Algunos de estos rasgos, afianzados en las relaciones económicas y políticas del país, traen a la mente pasajes vividos a mediados del siglo XX, cuando bajo la sombra de la confrontación bipartidista ocurrió el despojo de miles de familias campesinas como base para un nuevo salto de la concentración de propiedad sobre la cual ocurriría el despegue de la "agricultura comercial" junto con algunos encadenamientos manufactureros.

Ahora, como entonces, el país presencia una nueva fase de crecimiento desordenado de sus ciudades, acompañado por el empobrecimiento masivo de su población, en particular de los sectores rurales. Sin embargo, el país ahora debe afrontar aún mayores costos de la concentración de la propiedad. En efecto,

un estudio preparatorio para el TLC del Ministerio de Agricultura señala cómo en el caso del arroz, uno de los cultivos con mayor desarrollo tecnológico de la agricultura colombiana, la tierra participa en el 30 % de los costos de producción, lo cual le resta competitividad al cultivo y, en general, a la agricultura comercial colombiana: pareciera que el latifundio "no globaliza".

Afianzamiento de la agricultura de plantación

Entre 1990 y 1997 desaparecieron los cultivos de más de 700.000 hectáreas: en 1990 se sembraron 2,5 millones de hectáreas de cultivos semestrales y 1,2 millones en permanentes, en tanto que en 1997 las siembras fueron de 1,6 millones de hectáreas en semestrales y 1,4 en permanentes. En éstos últimos los incrementos anuales más importantes fueron los de frutas (8,5 %), palma africana (6,9 %), caña de azúcar (5,5 %) y banano (3,7 %). La tendencia hacia el descenso de los cultivos semestrales en contraste con el crecimiento de los permanentes, representados en Colombia especialmente por el banano y la palma africana, ha estado asociada en otros países a intensos conflictos en torno a la tierra y a las relaciones laborales; no somos la excepción.

La concentración de la propiedad parece guardar relación con la disminución del área sembrada. De acuerdo con la Encuesta Agropecuaria del DANE de 1995, las fincas de mayor tamaño, en este caso de más de 500 hectáreas, dedican más del 15 % de su superficie a praderas, a usos agrícolas apenas el 0,8 % y abarcan el 42 % de las tierras ganaderas; al mismo tiempo, las fincas con menos de cinco hectáreas dedican a la agricultura el 6 % de su superficie. Al disminuir las tierras bajo control de la pequeña propiedad, necesariamente ha descendido el área asignada a la agricultura, en particular a los cultivos temporales, propios de la producción parcelaria.

De la mano con este proceso ha venido ocurriendo la reducción de la oferta agrícola, "compensada" desde entonces con la

importación anual promedio de cinco millones de toneladas de alimentos y materias primas de origen agrícola, según informó la Contraloría General de la República en el 2002. La reducción de las superficies sembradas parece haber afianzado la subutilización de la tierra en Colombia: de acuerdo con el estudio del Banco Mundial, varias veces citado, solo el 37 % con aptitud agrícola es utilizada para este propósito, en tanto que el doble del área adecuada para pastos es dedicado a la ganadería (CEDE/ Banco Mundial, 2004).

En términos netos y según estudio del IGAC, de catorce millones de hectáreas aptas para la agricultura, escasamente se están utilizando poco más de cuatro millones, pero frente a los 19 millones de hectáreas aptas para ganadería se han dedicado 39 millones a pastos, con un hato de no más de 24 millones de cabezas.

Al lado de la subutilización de los suelos viene ocurriendo la generalizada destrucción de los ecosistemas, mediante prácticas como quemas de rastrojos, talas indiscriminadas, mecanización y riegos inadecuados, todos los cuales han conducido a extendidos procesos de erosión, compactación, desertificación y salinización de los suelos. De acuerdo con el IDEAM, en el 2001, el 33,9 % de los suelos del país estaban afectados por grados de erosión entre moderada y muy severa, al tiempo que en la región Caribe el 28,3 % de los suelos se encontraba salinizado.

Dentro de estos espacios, las relaciones *tierra-población* han estado dominadas por el ejercicio de la violencia. Cada etapa del desarrollo agrícola —como han sido el establecimiento de los enclaves bananeros de comienzos del siglo XX o de los años sesenta, la "agricultura comercial" de los cincuenta, el desarrollo algodonero de los años sesenta en el Cesar, los cultivos proscritos de los ochenta y noventa, y, por último, los cultivos de palma africana— repite el ciclo de "expropiación de la tierra-expulsión campesina-proletarización-implantación de los cultivos", ahora alimentado con los recursos del narcotráfico.

Debilitamiento de la agricultura campesina

La información sobre las condiciones técnicas y económicas de las áreas de predominancia minifundista, caracterizadas por la mayor emigración, revela un continuo desbalance entre tierra y población, ocasionado por la disminución permanente del potencial productivo de la tierra y el crecimiento de su población excedente, efecto de unas elevadas tasas de fecundidad.

Las formas de propiedad y sucesión dominantes en las áreas de minifundio conducen a la subdivisión de las fincas hasta escalas improductivas. Al mismo tiempo, los sistemas de producción, caracterizados por la explotación intensiva de los recursos naturales con cortos períodos de barbecho debidos a la limitada disponibilidad de tierras, dan paso a deforestaciones, pérdida de cubiertas vegetales, disminución de la biodiversidad y de la retención del recurso hídrico y erosión de los suelos; todas estas circunstancias dan como resultado la pérdida del potencial productivo en estas áreas.

El avance de la concentración de la propiedad en las áreas de mayor potencial productivo impide resolver el desbalance entre tierra y población de las áreas minifundistas con el acceso a nuevas tierras. En consecuencia, la mano de obra excedente debe buscar trabajo en las demandas temporales de las zonas aledañas de agricultura campesina, en los mercados más alejados de la agricultura comercial, en las demandas ocasionales de trabajadores no calificados en los mercados urbanos, en la ampliación de infraestructuras viales, la explotación de recursos del subsuelo o en la ampliación de la frontera agraria, incluyendo las labores de los cultivos proscritos.

Por otro lado, estudios sobre el abastecimiento alimentario de las ciudades (Forero 2010; Rodríguez 2006) muestran cómo una proporción superior al 50 % de estos bienes los suministran productores campesinos que hoy reclaman ser tenidos en cuenta en las políticas de abastecimiento alimentario. La participación

de esta producción es particularmente relevante en cuanto al aprovisionamiento alimentario de los mercados citadinos. En el caso de Bogotá, los 2,8 millones de toneladas de alimentos que ingresaron a la capital en el 2002 fueron proveídos por 501 de los 1089 municipios del país (46 %), y de ellos el 35 % fue producido por economías campesinas, localizadas básicamente en las áreas rurales de Bogotá y los departamentos de Cundinamarca, Boyacá (hortalizas, tubérculos y lácteos), Tolima, Meta, Santander. Si bien estos alimentos, en particular hortalizas y tubérculos, se cultivan con las tecnologías de la revolución verde, una parte importante de los pequeños productores de diferentes regiones conservan cultivos tradicionales, de origen precolombino, como se observa en los cada vez más visibles "trueques" y "mercados campesinos". Estos eventos, que revalorizan la preservación y el intercambio de semillas, son prácticamente la única posibilidad que existe en el presente de protección de estos materiales genéticos, ante las políticas de desfinanciación de la capacidad investigativa del país, iniciadas a comienzos de los años noventa.

Vale la pena advertir que la ausencia de una política efectiva de reparto de tierras y su sustitución por programas de colonización en áreas marginales tuvo como efecto el aislamiento de miles de pequeños campesinos en áreas alejadas ecológicamente frágiles, carentes de infraestructuras y alejadas de los mercados. En estas condiciones, la única alternativa económica que se les dejó fue la superexplotación de los recursos naturales y luego la producción de los cultivos para el narcotráfico.

Implantación de normas que legalizan la expropiación por medios violentos

Las dramáticas cifras y condiciones del desplazamiento forzado en Colombia han desencadenado múltiples presiones sobre el

Estado colombiano y sus responsabilidades. No obstante, lo que ha tomado fuerza es la política dirigida a su legitimación. Algunas de las críticas más recurrentes a la Ley 975 del 2005 (ley de justicia y paz) planteadas incluso por las Naciones Unidas tienen que ver con la ausencia efectiva de mecanismos que penalicen efectivamente a los incursos en los delitos asociados con el paramilitarismo, así como la reparación de las víctimas de estos mismos delitos.

La intervención de la Corte Constitucional en las discusiones del proyecto de ley introdujo algunos ajustes, pero como lo señala el estudio de la Comisión Colombiana de Juristas, normas anteriores o posteriores a ésta hicieron que no se aplicara a más del 8,5 % de los paramilitares. Un decreto posterior (3391 del 2006) estableció que, en caso de que los recursos de los desmovilizados no sean suficientes para indemnizar a las víctimas, se aplicarán dineros del presupuesto general de la Nación, de manera residual. Por otra parte, el tratamiento al testaferrato quedó en manos de la Fiscalía de manera discrecional y sujeto a la buena voluntad de los implicados.

Un proyecto de ley para establecer el Estatuto de Desarrollo Rural, en tránsito ante el Congreso, incluye la ampliación del plazo de arrendamiento de tierras hasta treinta años, disposición que podría ser aplicada dentro de territorios comunitarios establecidos por la Ley 70 de 1994 a favor de las comunidades afrodescendientes y al tenor de la ley de bosques, lo que pone en riesgo el patrimonio de estas comunidades.

Finalmente, es necesario destacar cómo dentro de este proyecto de ley, a más de su orientación excluyente a favor de una agricultura empresarial orientada hacia los mercados externos, se previó la prescripción adquisitiva de dominio a favor de quienes hayan ocupado tierras durante cinco años suponiéndolas baldías, norma suprimida en el documento presentado para segundo debate.

Implantación de normas para la expropiación de territorios y bosques

Los desarrollos recientes de la "agricultura de plantación" a costa de los territorios de las comunidades, en particular afrodescendientes, han sido ilustrados con particular rudeza. Éste es el caso de las comunidades de los ríos Jiguamiandó y Curvaradó, afluentes del Atrato. Según la Defensoría del Pueblo —la cual, junto con el Incoder, creó una comisión a comienzos de abril del 2005—, a la sombra de los desplazamientos forzados a los que fueron sometidas las comunidades, los agentes de varias empresas ganaderas y productoras de palma africana ocuparon ilegalmente más de 21.000 hectáreas mediante compras fraudulentas a supuestos propietarios, talaron los bosques y construyeron en ellas vías, canales de drenaje, tendieron cables y establecieron ganados. Buena parte de estas obras fueron financiadas con recursos de la Agencia de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID) y el Banco Agrario.

Además, esta denuncia señala cómo los campesinos afrodescendientes desplazados y desposeídos de sus territorios han sido obligados a regresar a sus antiguas tierras para convertirse en proveedores para las plantas de procesamiento de propiedad de las empresas palmeras en calidad de aparceros o como jornaleros de las plantaciones.

Al llevarse ante el Congreso el proyecto de la que sería la Ley 1021 del 2006, ley de bosques, el debate incluyó los pronunciamientos de las comunidades que serían más afectadas, en particular afrocolombianos e indígenas, y las observaciones críticas de varios exministros de Medio Ambiente. Uno de ellos, Manuel Rodríguez, la calificó como retroceso de la legislación y protección ambiental, atentatoria contra los derechos territoriales y culturales de estos pueblos, a los que solo se les reconoce la posibilidad de "participar en las decisiones" sobre estos territorios

y, finalmente, destacó cómo esta ley desconoce que los bosques prestan numerosos servicios ambientales y sociales críticos, como el soporte de diversas culturas y la preservación de la biodiversidad. Complementa los previsibles efectos negativos de esta ley una previsión de la ley de desarrollo rural, en discusión en el Congreso, que, como ya se dijo, amplía hasta treinta años la duración de los arrendamientos a terceros que se hagan de estos territorios, lo que pone en riesgo el control que sobre ellos ejerzan las comunidades.

Implantación de normas laborales para la sobreexplotación de la mano de obra

La "liberación" de la mano de obra campesina como resultado de la guerra y el destierro ya se había hecho sentir con ocasión de las guerras civiles del siglo XIX y en la década de 1950 e hizo posible el auge de la agricultura "moderna", representada por los cultivos de algodón, arroz, banano y palma africana en las áreas más aptas de los departamentos del Tolima, Huila, Meta, Atlántico y Cesar.

En el presente seguimos en esta misma dinámica de las relaciones entre la población y la economía, en la que una porción de los desplazados se vincula a la llamada "nueva agricultura", ahora en calidad de aparceros o jornaleros (con muy pocas de las ventajas de los contratos de trabajo) y otra proporción de esta población desplazada, mucho más numerosa, se encamina hacia los mercados urbanos.

A partir de las cifras oficiales, al igual que sucedió luego de la crisis de 1999, no se ha producido una recuperación del empleo en los niveles anteriores a esta coyuntura. Por el contrario, se advierte cómo, a pesar del crecimiento económico, el empleo y el subempleo no siguen esa tendencia y algunos se sorprenden al constatar un "crecimiento sin empleo".

De hecho, un estudio de la Universidad Externado de Colombia señala que en el 2005 46,9 % de los trabajadores eran asalariados; el resto eran trabajadores por cuenta propia, empleadores, trabajadores familiares o servicio doméstico; de estos asalariados, apenas el 35 % tenía un contrato de trabajo permanente, el 15 % eran trabajadores temporales y el 50 % restante no tenía regularizada su situación laboral. Según cifras recogidas por el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia, el 55 % de los trabajadores por cuenta propia recibe menos de medio salario mínimo mensual y según la Escuela Nacional Sindical más del 80 % de los asalariados devenga menos de dos salarios mínimos mensuales, ingresos insuficientes para adquirir la canasta básica de bienes, para lo cual se requieren 2,06 salarios mínimos legales. A pesar de los cuestionamientos a las cifras oficiales, no es de extrañar que, según el estudio del DNP sobre pobreza presentado en septiembre del 2006 "en el país hay cerca de 22 millones de personas en condición de pobreza y, de éstos, 7,4 % están en situación de pobreza extrema". En estas condiciones inciden necesariamente los cambios ocurridos en las relaciones laborales, marcados por la denominada "flexibilización" y por el debilitamiento de las organizaciones sindicales, resultante en buena medida del asesinato selectivo de sus dirigentes, registrado por la OIT en los niveles más altos del mundo.

De acuerdo con la Escuela Nacional Sindical, en el 2004 se presentaron 688 casos de violaciones a los derechos a la vida, la libertad y la integridad de los trabajadores sindicalizados en Colombia, y de este total el 13,6 % correspondió a los 94 casos de homicidios (ENS 2005).

Las sucesivas reformas laborales iniciadas con la Ley 50 de 1990 y continuadas con la Ley 789 del 2002 han implantado la precarización, la deslaboralización y la tercerización de los mercados de trabajo. Las cifras del mercado laboral dan como resultado la desestabilización laboral y la pobreza, circunstancias

con respecto a las cuales son pertinentes las reflexiones de Hugo López Castaño, encargado por el Gobierno nacional de dirigir el estudio sobre pobreza ya referenciado. En su investigación sobre la inestabilidad laboral, el autor concluye de manera tajante: "Colombia no tiene clase obrera. No puede haber clase obrera en un país donde la probabilidad de llegar a los diez años en una empresa es menos del 4 % y donde la perspectiva laboral después de los 35 años es el trabajo por cuenta propia". Y explica, asignando una responsabilidad directa:

> Tenemos una clase empresarial que cifra sus expectativas de utilidades no tanto en las innovaciones técnicas y en la generación de nuevos productos sino sobre todo, en el manejo de personal, que gasta su tiempo no en transformar la base productiva de las empresas sino en escoger el trabajador más caro que hay que despedir y al más barato que habrá de remplazarlo. […] la elevada rotación de personal en todos los tipos de firmas, indica que la gran mayoría de los empresarios centran sus esfuerzos y sus expectativas de utilidades en el ahorro de costos de nómina, más que en el cambio tecnológico y en la introducción de nuevos productos. La producción de plusvalía se hace más mediante lo que Carlos Marx llamaba la vía absoluta y menos mediante la vía relativa. Quizá el costo social de la política de manejo de personal que se practica en Colombia sea el casi estancamiento de la productividad del trabajo urbano. (López Castaño 1996, 304)

Construcción de la frontera agraria

A través de la apropiación y control de territorios se ha venido construyendo el interior de la frontera agraria del país, entendida como los bordes móviles de las actividades agropecuarias. El proceso se ha desarrollado a partir tanto de las condiciones físicas como de las relaciones sociales y políticas imperantes y de la incidencia de la geopolítica internacional; son varios los trabajos

que dan cuenta del proceso y de su construcción conceptual. Para efectos de ilustración, más que de un abordaje total de su configuración, se expone lo ocurrido en algunos de sus contextos, representativos de las variaciones que configuran a la nación: la cuenca del río Magdalena, la Orinoquia y la Amazonia.

La cuenca del río Magdalena

El mandato constitucional (artículo 331) prevé la organización de una estructura administrativa espacial (corporación) para la cuenca del río Magdalena. La definición de esta estructura administrativa implica un conjunto de decisiones referidas a la asignación de recursos, funciones, programas y proyectos con cuya convergencia se logre un conjunto de efectos que permitan le recuperación ambiental de este espacio, el manejo sostenible de los recursos que componen la cuenca y el afianzamiento de iniciativas para su aprovechamiento económico (navegación y actividades portuarias, adecuación y conservación de tierras, generación y distribución de energía, manejo de recursos ictiológicos y naturales renovables en general). Estos propósitos parten del reconocimiento del papel estratégico que ofrece la cuenca para el desarrollo social, económico y político del país y que se ha venido configurando a través de su historia, en particular desde su incorporación a la economía mundial.

Las investigaciones arqueológicas evidencian que la cuenca fue un espacio para la estabilización de asentamientos, pero también de tránsito hacia la diversidad de ecosistemas en los cuales se configuraron las diversas expresiones étnicas sobre las cuales ocurrió posteriormente la ocupación hispánica. Esta última fase histórica forzó un proceso de articulación de estos distintos espacios dentro de la perspectiva económica y política del sistema colonial español que habría de proyectarse luego de la emancipación, en la integración a los mercados mundiales a través de los

distintos ciclos de las exportaciones colombianas, en las cuales ha tenido una importancia dominante: tabaco, quinas, maderas, caucho, café y petróleo.

Esta cuenca y sus articulaciones físico-geográficas se convirtieron en la columna vertebral de los asentamientos que componen el país. Abarca 21,1 millones de hectáreas (equivalentes al 18,5 %) del territorio nacional, pero a su alrededor gravita la mayor parte de los centros poblados, de la actividad económica del país y los mayores conflictos ambientales y territoriales. El carácter estratégico de la macrorregión se deriva no solo de sus características propias, sino también de las relaciones con los demás componentes del territorio nacional, todos los cuales adquieren valor estratégico para el país si éste desarrolla una capacidad de articulación, papel que le corresponde al Estado como expresión de la voluntad nacional. La cuenca del río Magdalena representa una porción del sistema de macrorregiones que conforman el país, organizado dentro de una estructura socioeconómica común, configurada por un sistema epicentral de ciudades, áreas de agricultura comercial, áreas de latifundio ganadero, áreas de minifundio y áreas de colonización (bordes de la frontera agrícola).

La dinámica de este sistema, interpretado a partir del examen de los comportamientos migratorios, explicaría las migraciones ocasionadas por el desplazamiento continuo de la población desde las áreas rurales, en particular de las áreas de minifundio, que mantienen un crecimiento demográfico absoluto, hacia los mercados de la agricultura comercial y los centros urbanos —en donde no se estabiliza plenamente— y de allí hacia los frentes de colonización, de donde se retorna hacia los anteriores. En este proceso, ocurrido en los varios escenarios señalados, actúa como factor determinante y permanente la tendencia hacia la concentración de la propiedad territorial (Davis 2020; Pérez 2021).

La Orinoquia

Desde la serranía de La Macarena hasta la altillanura

Distintas caracterizaciones del país y del conflicto armado que lo ha afectado por más de cincuenta años señalan la importancia que para uno y otro plantean la distribución y el uso de la tierra. A diferencia de otros países que han debido enfrentar severas dificultades por la baja disponibilidad de tierras y restringido patrimonio ambiental, Colombia —que como se ha señalado cuenta con una población de aproximadamente cincuenta millones de personas y una superficie continental de 1.150.000 kilómetros cuadrados, más de veinte millones de hectáreas de tierras con potencial agrícola, una de las más elevadas disponibilidades de agua per cápita y calificado como un país *megadiverso* en términos de su biodiversidad— ha construido una estrecha articulación entre el acceso y el uso de la tierra y la representación política, por una parte, y uno de los más prolongados conflictos armados de la historia moderna, por el otro. Albert Berry, profundo conocedor de la economía de la agricultura colombiana, ha señalado que, en este ámbito, la problemática que afecta al país deriva de la incapacidad de su sociedad para crear una estructura agraria adecuada a las necesidades de éste.

Estas condiciones se han manifestado a lo largo de su historia reciente y evidenciado en sus diferentes espacios regionales con expresiones distintas según sus particularidades geográficas, históricas, económicas y culturales. Como es de esperarse, en cada uno de ellos las soluciones de sus conflictos habrán de dar cabida a esas especificidades: dos de estos espacios —el piedemonte de la cordillera Oriental que enlaza a la región andina con el sureste del país y la altillanura, enclavada en la Orinoquia— se han configurado en escenarios de las tensiones y conflictos históricos en torno a la tierra, trayéndolos hasta el presente y tejiendo en ellos, por una parte, la voluntad de las dirigencias de impedir la democratización del país y, por otra, las manifestaciones de las

resistencias campesinas empeñadas en la preservación de sus espacios de vida.

El primero de estos espacios, la provincia de Sumapaz, está enclavado en la porción central de la cordillera Oriental, el corazón del país. Su posición geográfica y sus condiciones ambientales favorecieron su articulación con la economía exportadora del café, eje histórico de la formación colombiana, así como con el mercado alimentario de la capital del país. La configuración de la estructura del poder, unida a las circunstancias económicas mencionadas, afianzaron un patrón de apropiación de la tierra y control de la mano de obra campesina centrado en las haciendas, que entró en crisis en las primeras décadas del siglo xx y dio lugar a confrontaciones sociales y políticas que dejarían una impronta hasta ahora imborrable en la vida política colombiana.

La agudización de estos conflictos hacia finales de los años cuarenta amplió sus escenarios y los llevó a las vertientes orientales de la cordillera y de allí hacia las ondulaciones y planicies de la Orinoquia, en donde habrían de irrumpir las dinámicas internacionales relacionadas con el narcotráfico y la extracción y producción de combustibles fósiles y agrocombustibles. Esto dio lugar a nuevas manifestaciones de las luchas por la tierra; el espacio hacia el cual se desplegaron estos desarrollos fue una porción de la altillanura en la Orinoquia, comenzando por su piedemonte, de donde se expandió luego hacia el oriente. Esta macrorregión abarca poco más del 30 % del territorio nacional, cuenta con una elevada oferta hídrica (37 %), un nutrido patrimonio biótico, diversidad cultural y baja densidad poblacional. Su localización dentro de la jerarquía del ordenamiento político del país explica en gran medida el carácter marginal de la atención brindada por el Estado a las necesidades y problemáticas de sus comunidades, lo cual ha incidido en las profundas inequidades que afectan al grueso de ellas.

Desde finales del 2019 la región comprendida entre los municipios ubicados al sur de la serranía de La Macarena (Meta) y

San Vicente del Caguán (Caquetá) y los municipios de Calamar y Miraflores (Guaviare) viene siendo afectada al menos por dos factores que agravan las ya difíciles condiciones de vida que perjudican a las comunidades asentadas en ella: por una parte, la acción del Estado a través de la Fiscalía y las Fuerzas Armadas contra los pobladores, incluidos niños, mujeres y ancianos, destruyendo viviendas y decomisando cientos de cabezas de ganado, en una nueva fase de una guerra iniciada hace más de setenta años; por otra, los incendios forestales, que han arrasado extensas superficies y de los que se responsabiliza a esos mismos campesinos.

El argumento de las autoridades, esgrimido desde cuando se iniciaron estos operativos en el parque natural de Picachos, al sur del macizo de Sumapaz, y reiterado durante sus actuaciones en los parques contiguos al de La Macarena (Picachos y Tinigua) es el de la defensa de estos espacios por su calidad de "áreas protegidas", ante la acción depredadora de los colonos. En esta oportunidad, la acción del Estado ha venido acompañada por una extraordinaria campaña en algunos medios de comunicación generosamente remunerados, ilustrada con presentaciones visuales del parque de Chiribiquete y alegremente saludada por algunos ambientalistas.

Estos episodios se han desarrollado en espacios de innegable interés ambiental, hecho que no puede ser analizado al margen de otros aspectos que se pretende, si no examinar en profundidad, sí hacer evidentes. Paralelamente, avanzan otros procesos relacionados con el desenvolvimiento de las políticas de tierras y desarrollo regional propuestas por el Gobierno como parte del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, las cuales no son ajenas a las tendencias generales que alimentan la gestión de los recursos que configuran los ecosistemas del territorio nacional, parte de las cuales serán consideradas en este escrito.

El relato expuesto a continuación se ocupa del desarrollo de los conflictos entre comunidades campesinas y grandes terratenientes apoyados por el Estado a través de sus políticas de